MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

ORGANISATION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

DE 1790 À 1799

PAR ALFRED DES CILLEULS

CHEF DE DIVISION HONORAIRE À LA PRÉFECTURE DE LA SEINE
MEMBRE TITULAIRE DU COMITÉ DES TRAVAUX HISTORIQUES ET SCIENTIFIQUES
VICE-PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE SOCIALE
LAURÉAT DE L'INSTITUT

(Extrait du *Bulletin des sciences économiques et sociales du Comité des travaux historiques et scientifiques*, année 1897.)



PARIS

IMPRIMERIE NATIONALE

M DCCC XCVII

ORGANISATION

DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

DE 1790 À 1799

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

ORGANISATION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

DE 1790 À 1799

PAR ALFRED DES CILLEULS

CHEF DE DIVISION HONORAIRE À LA PRÉFECTURE DE LA SEINE
MEMBRE TITULAIRE DU COMITÉ DES TRAVAUX HISTORIQUES ET SCIENTIFIQUES
VICE-PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE SOCIALE
LAURÉAT DE L'INSTITUT

(Extrait du *Bulletin des sciences économiques et sociales du Comité des travaux historiques et scientifiques*, année 1897.)



PARIS

IMPRIMERIE NATIONALE

M DCCC XCVII

ORGANISATION

DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

DE 1790 À 1799.

Que l'on envisage le contentieux administratif d'après les principes reçus, avant la Révolution, ou, au contraire, suivant les idées modernes, il faut convenir que, de 1790 à 1799, l'organisation établie forme contraste avec celle qui l'avait précédée et avec celle qui l'a remplacée.

Le législateur a été mu par la préoccupation dominante de réagir contre l'état de choses existant, comme s'il constituait, dans son ensemble et dans toutes ses parties, un système indivisible et défectueux réprouvé par la raison et condamné par l'expérience.

Des réformes avaient été, cependant, introduites, pour remédier aux abus signalés dans le mécanisme légué par le XVIIe siècle.

En 1777, Necker avait créé un comité du contentieux des finances que l'on consulta, non seulement sur les procès, avant de les soumettre au Conseil d'État, mais sur toutes les difficultés juridiques capables de faire naître des contestations. L'étude des dossiers conservés atteste les services obtenus à l'aide de cette institution qui, au début de la Révolution, prit un caractère définitif [1] et, par la suite, fut empruntée comme modèle, lorsque, sous le premier Empire, on fonda la Commission du contentieux [2].

Puis, Louis XVI avait aboli, en principe, les juridictions exceptionnelles et territoriales [3]; le contentieux échut aux Intendants qui, lorsqu'ils statuaient en qualité de juges administratifs ou criminels, devaient être assistés de cinq à six gradués [4].

Mais les clameurs et résistances entravèrent la complète réalisation de cette utile mesure.

L'Assemblée constituante trouva donc en face d'elle les Conseils du roi investis de la plénitude des pouvoirs sur le contentieux administratif et les juridictions régionales appelées à disparaître, dans un avenir prochain, lorsque éclata la Révolution.

Le 15 octobre 1789, les ministres adressèrent un mémoire [5], moins pour défendre que pour exposer les attributions exercées par les Conseils

(1) Règlement du 9 août 1789.

(2) Décret du 11 juin 1806.

(3) Édits de mai et juin 1788.

(4) Voir notre livre sur les *Origines et développements du régime des travaux publics.*

(5) *Archives parlementaires*, t. IX, p. 454.

du roi : l'un, le *Conseil privé* ou *des parties*, qui devint le *tribunal de cassation* [1], l'autre, le Conseil d'État, sur lequel on s'expliquait ainsi :

«C'est celui où le Roi délibère sur les intérêts du royaume et de l'administration considérée sous tous les rapports.... Parmi les affaires qui s'y portent, un grand nombre sont décidées par des arrêts. Les unes tiennent à l'ordre judiciaire, les autres au pouvoir exécutif et d'autres, enfin, à l'un et à l'autre.

«Elles tiennent à l'ordre judiciaire, lorsqu'il s'agit de prononcer sur des demandes en cassation d'arrêts rendus par des Cours, en matière d'impôts, ou lorsqu'il s'agit de statuer sur des appels d'ordonnances d'intendants, pour les objets contentieux que l'intérêt de l'administration et autres motifs d'utilité générale leur ont, jusqu'à présent, fait attribuer.

«Elles tiennent du pouvoir exécutif, quand elles ont pour objet des arrangements particuliers ou des dispositions locales....

«Elles participent de l'un et de l'autre, lorsque, intéressant la perception des impôts ou le service public, les questions se trouvent en même temps liées à des intérêts privés : de ce nombre sont les difficultés qui peuvent naître de l'ouverture et de la confection des chemins et canaux, de la marche, du logement et des fournitures de troupes, etc.»

A peine le président de l'Assemblée avait-il annoncé le dépôt de ce mémoire que Camus, s'élançant à la tribune, y dénonça le Conseil du roi comme coupable d'avoir «introduit le despotisme en France», par ses évocations et dénis de justice. Martineau, appuyé par Garat, fit observer qu'il suffisait d'interdire les arrêts de propre mouvement et les évocations en matière contentieuse. De son côté, Blin mit en garde ses collègues contre le péril qu'il apercevait à augmenter les pouvoirs des parlements, si l'on portait atteinte à ceux du Conseil. La solution transactionnelle de Martineau fut traduite en projet par Duport, avec cette clause encore plus restrictive que les fonctions du Conseil ne dureraient qu'à titre provisoire, jusqu'à une nouvelle organisation judiciaire, et la proposition, ainsi limitée, passa aussitôt.

Le 20 octobre, des objections ayant été présentées, sur la teneur du décret admis, six commissaires furent nommés [2] pour la reviser; sur le rapport de Target, on amenda le texte primitif, en reconnaissant, d'une manière bien superflue, que le roi pourrait toujours «ordonner les *proclamations* nécessaires pour procurer et assurer l'*exécution littérale* de la loi». Du même coup on atteignait un double résultat : bannir les actes en forme d'arrêts et dénier au monarque la prérogative de réglementer.

[1] Loi des 27 novembre-4 décembre 1790.

[2] Lanjuinais, Le Chapelier, Camus, Target, Anson, Duport.

Le but de ces dispositions se conçoit aisément. Laisser debout un corps dont les membres seraient choisis par le roi, et qui aurait participé à la haute administration du pays, exercé la juridiction souveraine, en matière contentieuse, c'eût été lui attribuer une supériorité sur des assemblées électives; si, par hypothèse, le Conseil lui-même était devenu électif, il en devait résulter une diminution du prestige et de l'ascendant que le législateur entendait réserver pour lui seul.

Mais, d'un autre côté, si le Conseil disparaissait, comme son extinction ne tarissait point la source des difficultés de l'ordre administratif, qui donc allait recueillir ses attributions en matière contentieuse? La question se posait d'elle-même, et on ne pouvait l'éluder; le rapporteur du comité de Constitution, Le Chapelier, l'exposa, du reste, avec une netteté qui ne laisse aucun doute sur les idées qu'on voulait, dans la circonstance, faire prévaloir :

«Toutes les sections du Conseil, dit-il, avaient des *affaires d'administration* qui leur étaient portées, ou par appel des ordonnances des intendants, ou par évocation....., ou par des attributions à des commissions établies spécialement pour connaître de telles ou telles affaires. Ce sont TOUS CES PROCÈS qu'il faut renvoyer, maintenant, aux divers tribunaux auxquels la connaissance *doit* en appartenir. Sans doute vous suivrez, dans cette matière, les principes qui vous ont guidés dans l'établissement de l'ordre judiciaire, qui ne veulent plus souffrir ni évocations, ni commissions....., ni éloignement de justiciables de leurs juges naturels.....»

A cet absolutisme doctrinal et à l'occasion de l'article 8 du projet, qui soumettait aux tribunaux civils les actes des intendants ou des commissions intermédiaires, Lanjuinais opposait des idées plus en harmonie avec la règle de la division des pouvoirs : «Si vous adoptez, objecta-t-il, l'article tel qu'il est rédigé, il s'ensuivra maintenant que toutes les contestations..., *qu'elles soient de l'ordre judiciaire,... qu'elles appartiennent à l'ordre administratif,* seront portées devant les tribunaux. Je dis que *cela n'est pas convenable* [1].» Le rapporteur répondit, avec assez d'embarras : «Je ne me refuse pas à la justesse de ces vues-là»; mais il se hâta de protester qu'on ne déférerait aux tribunaux de district que les affaires «*purement judiciaires*»; puis, voulant tout aussitôt revenir sur cette concession de forme, il soutint qu'on devait ranger, parmi les difficultés «purement judiciaires», celles qui «jadis ne l'étaient pas», comme les mutations en matière d'impôts. «Je demande donc, conclut-il, que vous fassiez décréter une exception qui marquera bien que *toutes les affaires portées aux tribunaux seront des affaires qui n'appartiennent pas à l'administration.* Au surplus, *si on adopte l'article, je le rapporterai rédigé dans ce sens-là.*» Sur quoi, la disposition

[1] Séance du 27 avril 1791.

critiquée par Lanjuinais passa, et il n'y eut aucune rédaction interprétative, pour en corriger le sens et la portée.

Du reste on se tromperait beaucoup, en supposant que la revendication du contentieux administratif, en faveur des tribunaux, n'eût pas de précédents; c'était, au contraire, l'un des griefs articulés maintes fois par les anciennes cours souveraines, que la défense, à elles faite, de s'immiscer dans la connaissance des matières d'administration.

Un auteur a résumé, en 1782, le système des magistrats [1], vers lequel inclinait visiblement l'immense majorité de l'Assemblée constituante; Démeunier le faisait entrevoir, en termes assez clairs, lorsque, pour retenir ses collègues sur la pente où il les voyait glisser, de peur d'avoir à maintenir le Conseil du roi, il disait :

« Vous avez voulu séparer les pouvoirs; vous avez pris des précautions sans nombre pour consolider la liberté; il est impossible de régler l'administration d'un grand royaume, sans l'établissement de quelques tribunaux particuliers; il est impossible à des juges d'avoir des connaissances indistinctement sur tous les faits....... Quant à moi, je regarderais comme un malheur que les tribunaux ordinaires s'ingérassent dans toutes les affaires [2]. »

Malgré les représentations géminées qui furent faites, le principe de distinction des pouvoirs dut céder devant l'idée fixe qui obsédait les esprits : ruiner la compétence du Gouvernement pour prononcer en matière contentieuse. En vue d'atteindre ce résultat, le moyen qui parut le plus commode et expédient fut de réduire considérablement la masse des objets ressortissant au contentieux administratif et d'en retenir une partie pour l'autorité législative. On déféra donc aux tribunaux de district le jugement de toutes les contestations encore pendantes au Conseil et même devant les diverses juridictions administratives [3], sauf les Chambres des comptes, l'Assemblée s'étant saisie de leur autorité [4].

[1] Perrot, *Dictionnaire de la Voyerie*, V° *Appel.* « Toute juridiction est contentieuse par sa nature et essentiellement différente de l'administration. L'administration veille, avertit, ordonne, régit et se fait obéir par la seule autorité des règlements qu'elle présente; la juridiction discute, juge et contraint. La première n'a de force coactive que dans les cas où le bien public exige que la provision soit accordée à l'exécution de ses ordres. La seconde n'est jamais séparée de cette force coactive qui fait son essence..... L'idée attachée à la direction est donc exclusive de toute juridiction; *rendre la direction contentieuse,* c'est en changer la nature; ainsi, s'il intervient une *décision sur un point contesté, ce n'est plus direction, c'est exercice de juridiction; celle-ci commence où la première cesse, par la contradiction...* »

[2] Discours du 27 mai 1790.

[3] Loi des 27 avril-6 juillet 1791.

[4] Loi des 17-29 septembre 1791. — La loi des 6, 7-11 septembre 1790,

Elle avait, antérieurement, décrété, «comme principe constitutionnel» que «nulle créance ne peut être admise, parmi les dettes de l'État» qu'en vertu d'un acte spécial rendu dans la forme des lois [1].

Était-ce là une immixtion dans le contentieux administratif ou, au contraire, une restitution faite à la puissance législative?

Depuis la fin du xv[e] siècle, les contestations affectant les finances royales étaient revendiquées par le monarque, pour lui et son Conseil [2]; elles ne le furent jamais par les États généraux et, précédemment, elles étaient soumises à l'appréciation des parlements ou Chambres des comptes, suivant les cas.

Mais, au début de l'année 1790, Lebrun, organe du comité des finances, fit voter la création d'un sous-comité dit *de liquidation* [3], lequel reçut ordre de «rendre compte à l'Assemblée de chaque partie de la dette», à mesure qu'elle aurait été vérifiée, et de «lui soumettre le *jugement* de celles qui *pourraient être contestées*» (art. 9).

En présence de cette disposition, le Conseil d'État et les ministres se crurent dépouillés de toute attribution sur le règlement des dettes nationales; l'Assemblée décida que les affaires déjà renvoyées au Conseil demeureraient instruites comme par le passé, eu égard au maintien provisoire de l'institution [4]; mais dans le libellé on mit cette réserve que si, après apurement d'un compte ou d'une indemnité, l'Assemblée les revoyait elle-même et y apercevait quelque *méprise*, elle statuerait, alors, ainsi qu'elle le croirait convenable.

Loin de préciser le départ des attributions respectives du Conseil et du comité, l'interprétation donnée au décret du 22 janvier 1790 augmenta les incertitudes.

Le 3 juillet, un rapport fut présenté par le baron de Batz, au nom du comité de liquidation, pour fixer l'étendue de ses pouvoirs. «Qu'entend-

art. 12, avait aboli, en principe, les Chambres des comptes; celle des 22 décembre 1790-5 janvier 1791 fit cesser toute présentation de gestion à ces Chambres, celle des 17-29 septembre suivant créa des emplois de commissaires de la comptabilité dont le titre fut maintenu par les Constitutions des 5 fructidor an III et 22 frimaire an VIII.

[1] Loi des 17 juillet-8 août 1790.

[2] Archives nationales, X[1a], 1493, fol. 42.

[3] Loi des 22 janvier-28 mars 1790.

[4] Séance du 15 février 1790. — D'Harambure avait conclu dans ce sens, au nom du comité de liquidation; Goupil de Préfelné émit une opinion contraire, que Rœderer combattit en ces termes : «Les actions déjà intentées au Conseil doivent être suivies par lui et, soit d'après la responsabilité, soit d'après *le droit qu'a l'Assemblée nationale de reviser tous les comptes en finance*, il n'y aurait nul avantage à arrêter la suite de ces affaires.» Démeunier insista sur la compétence temporaire du Conseil et son avis prévalut.

on, est-il dit dans ce document, par liquidation de comptes? C'est le jugement *souverain* par lequel la quotité et la légitimité d'une créance sont définitivement fixées et reconnues. Sous le régime précédent, le roi, exerçant seul *la représentation* et *la souveraineté de la nation*, ordonnait, dans son Conseil, toutes les dépenses publiques...; les liquidations et les indemnités n'étaient prononcées que par le roi, *comme unique représentant de la nation.* Mais, puisque la liquidation d'une portion quelconque de l'arriéré renferme l'engagement de la payer et que cette liquidation *crée* une obligation publique, un mandat sur l'impôt et sur la nation, ses représentants ont *seuls, sans contredit, le droit de prononcer et de consentir cette obligation, comme, avant de la consentir, leur devoir est d'en vérifier et d'en reconnaître la légitimité.* L'établissement d'un comité, pour préparer cette vérification *nationale,* était donc la première conséquence du principe constitutionnel.»

Le raisonnement qu'on vient de relater pèche, au double point de vue des maximes de l'ancien droit public et de la conception des règles contractuelles :

1° Le rôle d'ordonnateur des dépenses n'appartenait pas au roi, en qualité de législateur : il était inhérent au rôle d'administrateur des deniers publics levés avec le consentement, effectif ou présumé, des contribuables ou de leurs représentants; ni les États généraux, ni l'assemblée du clergé, ni les États provinciaux, après avoir voté des subsides, ne prétendaient en déterminer l'emploi détaillé;

2° Alors même que des impôts étaient votés avec une affectation spéciale, il n'en résultait pas qu'on ne pût faire emploi du produit que d'après un vote de l'assemblée qui avait reconnu la nécessité des tributs. Depuis l'établissement du régime parlementaire, associé à la monarchie, les Chambres ont alloué des crédits dans la limite desquels les ministres pussent se mouvoir, en respectant la destination indiquée pour les fonds. Mais, en 1790, il n'y avait pas encore de budget et, eu égard aux embarras du Trésor, on ne voulait plus souffrir que le Gouvernement eût une latitude quelconque, pour disposer des ressources fournies par l'impôt; de là les principes excessifs formulés au nom du comité de liquidation, en matière de dépenses publiques;

3° Ce comité n'avait pas une notion plus exacte des règles juridiques et financières, lorsqu'il supposait qu'un mandat *créait* l'obligation de l'État envers les tiers; cela n'est vrai que s'il s'agit d'une somme accordée bénévolement; si, au contraire, il existe un engagement régulier qui lie l'État, c'est dans ce titre que le créancier puise son droit au payement; le mandat ne constitue, alors, qu'un acte d'exécution pour libérer le Trésor de sa dette.

4° Avec le système du comité, aucun marché, aucune opération n'eût été possible, sans un vote préalable du parlement, et celui-ci serait devenu

l'*administrateur exclusif* des deniers publics, fonction que lui interdisait le principe de la distinction des pouvoirs.

Par une inconséquence assez étrange, de Batz proposa un décret dont le libellé ne s'accordait point avec les prémisses posées dans son rapport; il y était dit que «nulle créance *arriérée*» ne pourrait être admise sans un vote parlementaire; Démeunier fit effacer la restriction [1].

Il semblait qu'avec la portée compréhensive donnée au principe de l'ingérence législative dans la liquidation des dépenses, rien ne pût arrêter le comité dans ses investigations et son contrôle; mais, des scrupules s'élevèrent et Lanjuinais en fit part à l'Assemblée [2], dans un rapport qui offre d'autant plus d'intérêt qu'il souleva une discussion assez vive et aboutit au vote d'un amendement qui restreint la signification de la loi des 17 juillet-8 août 1790.

«Votre Comité central de liquidation, dit le rapporteur, se trouve arrêté dans ses travaux, par une difficulté que vous seuls pouvez résoudre et que je suis chargé de vous soumettre. Il s'agit de *fixer l'autorité des arrêts ou jugements en dernier ressort* et spécialement des arrêts du Conseil, en fait de liquidation de créances sur l'État.»

Passant à l'examen des principes, Lanjuinais commença par déclarer que «les arrêts et jugements, quand ils ne sont pas contradictoires», avec ceux qui se trouvent chargés de défendre les intérêts nationaux, «ne peuvent *jamais* obtenir, contre l'État, l'autorité de la chose jugée», proposition quelque peu excessive, puisqu'elle ne réserve ni les actes de signification, ni les forclusions, etc.

Lanjuinais fit ensuite une distinction entre les arrêts de propre mouvement et ceux qui avaient un caractère contradictoire; sur ces derniers, il s'expliquait ainsi : «Votre comité peut-il en examiner le mérite au fond? S'il les trouve *injustes*, peut-il, en les soumettant à votre *jugement*, vous proposer de les *réformer* vous-mêmes et sans avoir recours aux formes judiciaires, ou doit-il, s'il ne trouve pas de moyens de cassation, vous proposer d'exécuter ces jugements et, s'il y a de tels moyens, faire poursuivre la cassation par le contrôleur des bons d'État? *Votre Comité a toujours le droit d'examiner le bien jugé des arrêts contradictoires,* quelque système qu'on embrasse, à l'égard des questions subséquentes..... On peut observer que, *dans les vrais principes* de l'ancien Gouvernement français, *le Conseil du roi ne pouvait pas être compétent, en première instance, en matière contentieuse; ce n'était pas un tribunal légal; ce n'était* exactement qu'*une commission* au choix du prince et divisée en bureaux; *un Conseil domestique du monarque et non un tribunal reconnu par les lois du royaume*... Concluons que, dans l'ancien régime, un arrêt du Conseil, même contradictoire en

[1] Séance du 17 juillet 1790.
[2] Séance du 17 avril 1791.

première instance, était, *dans le droit,* un acte *réprouvé par la loi,* un fruit odieux du despotisme.»

En lisant ce passage, on éprouve un profond étonnement, car il est difficile d'y unir, à un plus haut degré, la méconnaissance de l'histoire et la hardiesse du raisonnement.

La maxime que «toute justice émane du roi» était, en quelque sorte, aussi ancienne que la monarchie; le Conseil du souverain comprit, pendant fort longtemps, la section des légistes devenue le parlement, et celui-ci ne fut point érigé en corps spécial, en vertu d'une loi fondamentale; il n'était donc pas davantage besoin d'un acte solennel, rendu avec le concours des États généraux, pour consacrer l'existence d'une compagnie dont l'intervention, si insuffisante et inefficace qu'elle fût, était, néanmoins, préférable au seul examen d'agents moins qualifiés et moins respectés. Or il fallait choisir entre les deux termes de cette alternative, puisque le roi, grand justicier, pouvait se réserver les causes qu'il trouvait dangereux de déférer au parlement.

Lanjuinais ne s'en tint pas là, et, pour faire accepter, par élimination, la compétence législative, il soumit d'autres arguments :

«D'après l'ancienne pratique, on ne pouvait pas, si ce n'est en prenant la voie de la cassation, et par des moyens réels ou colorés, attaquer un arrêt du Conseil contradictoire et portant liquidation d'une créance sur l'État; et, *comme le Corps législatif n'exerce pas le pouvoir judiciaire,* il s'ensuivrait que, *selon cette même pratique,* un tel arrêt ne peut être infirmé *que devant le tribunal de cassation.*»

Ici, l'orateur s'abandonnait à la plus manifeste confusion. En effet, il était absolument inexact de soutenir que la cassation ne fût prononcée, sur un arrêt du Conseil, qu'en formant recours devant le Conseil privé ou des parties, auquel succéda le tribunal de cassation, ou bien que celui-ci eût reçu de son titre institutif le pouvoir de connaître des arrêts du Conseil des finances.

Du reste, Lanjuinais n'insista pas sur cette méprise grossière, et, abordant avec plus d'habileté un ordre de raisonnement propre à lui concilier les suffrages, il dit :

«Mais ce sont vos décrets que nous devons *principalement* consulter. En matière de finances et de dette nationale, *qui pourrait sérieusement contester les pouvoirs de l'Assemblée nationale?* Ce qu'elle a ordonné, elle l'a pu légitimement, ce qu'elle a pu ordonner, elle le peut exécuter. Ses pouvoirs ne font pas la matière d'un doute... Dans l'ancien régime, *les principes* [1] *ne reconnaissaient point* [2] *l'autorité du Conseil en matière contentieuse.* Dans l'ancien régime, il est de fait que le Conseil cassait, en cette matière

[1] Des magistrats de Cours souveraines.
[2] Depuis le XVIIIe siècle.

comme en toute autre, *sous prétexte* d'injustice évidente[1], et le Conseil lui-même, après avoir cassé, faisait un nouveau jugement sur le fond. *Pourquoi l'Assemblée n'exercerait-elle pas, en matière de finances, le même pouvoir qu'avait le Conseil et dans la même étendue?* Après la Constitution, *c'est le principal objet de notre mission que de* juger la dette *et de la liquider nous-mêmes... jugez,* en ces matières, *les justices du royaume*[2] : il y va de la prospérité de l'Empire.»

A l'exemple du baron de Batz, et avec aussi peu de logique, Lanjuinais proposa un décret beaucoup moins absolu que ne le faisait supposer le rapport et décidant que le comité de liquidation tiendrait «pour titres valables et exécutoires» les arrêts du Conseil qu'il estimerait ne pouvoir être attaqués par voie de cassation ou de requête civile, à l'exception, néanmoins, des arrêts rendus même contradictoirement depuis le 15 février 1790», lesquels demeureraient «sujets, *dans tous les cas,* à la revision de l'Assemblée nationale».

La thèse du comité souleva d'éloquentes protestations. «Je ne pense point, s'écria de Folleville, que l'Assemblée nationale doive prononcer du tout sur ce qu'elle doit ou sur ce qu'elle ne doit pas. L'Assemblée... représente la nation; *ainsi elle serait juge et partie.* Mais l'Assemblée... a le droit d'examiner la conduite de ses agents dans ses affaires. Si, par l'effet de leur mauvaise conduite, la nation a été condamnée à payer des sommes *qu'elle ne devait pas,* alors *la nation invoque le tribunal de cassation, comme l'invoquerait un simple particulier*[3]. Si c'est là ce que nous propose le comité..., je suis d'avis qu'il est possible qu'il y ait lieu à révision, sur beaucoup de jugements du Conseil; mais, si l'on demande que nous prononcions des jugements immédiats, *qu'il n'y ait de créances que celles que nous reconnaîtrions,* comme *cela contrarierait tout esprit de justice,* je rejette cette disposition avec horreur[4].»

Ce discours fut couvert d'applaudissements; néanmoins celui de Camus, qui suivit, renfermait des considérations plus plausibles. «Par un décret formel[5], dit l'orateur, vous avez ordonné que le Conseil continuerait à connaître des causes qui lui étaient portées... C'est donc vous qui avez obligé les créanciers de l'État à continuer de plaider au Conseil. Vous ne pouvez pas vouloir que nos lois aient un effet rétroactif et punir les hommes d'avoir suivi les usages reçus[6].»

[1] Quand il y avait des *droits* méconnus.

[2] Il avait déclaré plus haut que l'Assemblée n'exerçait pas le pouvoir judiciaire.

[3] L'intérêt de ce passage est dans l'affirmation non contestée de la compétence judiciaire pour des questions financières; mais le tribunal de cassation n'avait pa qualité pour apprécier la dette en elle-même.

[4] Séance du 17 avril 1791.

[5] Loi du 20 octobre 1789.

[6] Séance du 17 avril 1791.

Le lendemain, il revint à la charge, en concédant que les arrêts liquidatifs étaient sujets à revision, non seulement pour violation des formes juridiques, mais pour méconnaissance des principes financiers; il cita des exemples où des ordonnancements avaient eu lieu, au mépris de ces deux règles : 1° qu'on ne pouvait payer sans connaître la qualité de la partie prenante; 2° qu'un mandat *verbal* n'était pas valable.

«A quoi servirait, poursuivit Camus, de faire reviser tous les arrêts comme s'ils étaient tous nécessairement mauvais? Les tribunaux ordinaires ne pouvant connaître que des poursuites intentées par les voies de droit, *vous vous investiriez donc du pouvoir judiciaire.* En regardant tous ces arrêts du Conseil légalement rendus, pour ainsi dire comme non avenus, *n'autoriseriez vous pas toutes les parties qui,* par ces arrêts, *ont succombé dans leurs prétentions à exercer, contre la nation, les mêmes poursuites que vous exerceriez,* en vertu de votre souveraineté, contre les parties déjà liquidées? .... Vous voyez quel embarras, quel arbitraire effrayant ce serait introduire que de ne pas se borner à la seule chose qui soit juste envers les créanciers, je veux dire à faire poursuivre ceux-là seulement des arrêts qui seront attaquables par les voies de droit.

«Ne pas suivre ce moyen, *ce serait transformer* l'*Assemblée nationale en chambre ardente.*»

Le langage de Camus impressionna vivement l'Assemblée; celle-ci admit donc l'amendement appuyé sur les motifs qu'on vient de rappeler et vota, en conséquence, un décret d'après lequel le comité de liquidation devait examiner si les arrêts contradictoires du Conseil, en matière de liquidation et indemnités, étaient ou non susceptibles d'être attaqués par les voies de droit; en cas d'affirmative, l'acte défectueux devait être remis à l'agent du Trésor, pour former un recours en annulation; en cas de négative, le comité se trouvait *obligé* de proposer à l'Assemblée une ouverture de crédit [1].

Toutefois cette solution ne fut qu'éphémère, comme on va le voir; son seul intérêt réside dans les débats dont elle fut précédée et qui prouvent qu'en adoptant la loi du 17 juillet 1790, on n'avait point mesuré les effets qu'elle pouvait engendrer; le décret du 18 avril 1791 précise et limite ces effets; il dépouille le principe posé en 1790 du caractère absolu qu'annonce son libellé et qu'on lui reconnaît généralement.

Mais il y a plus. Quelques jours après le vote sur l'amendement de Camus, le comité de Constitution présentait, à son tour, un projet tendant à renvoyer, devant les juges de droit commun, les contestations pendantes aux Conseils du roi ou autres juridictions administratives, et voici comment s'exprimait Le Chapelier, rapporteur, en parlant des litiges où l'État était partie en cause :

«Il y aura une distinction à faire. Cette distinction regarde les actions

[1] Décret du 18 avril 1791.

de la nation, à raison des traités que peuvent avoir faits des particuliers, fournisseurs pour le département de la guerre ou de la marine. Il n'est pas possible que le Gouvernement ait des agents dans toutes les différentes parties du royaume; car il s'ensuivrait une perte énorme, par la dépense que cela occasionnerait, et une lenteur, dans les procédures et dans les jugements, qui serait funeste à la nation. Ceux qui ont contracté avec elle, une fois que la loi sera portée, doivent s'attendre à ce que les tribunaux, qui sont près du Gouvernement, *et qui ne seront pas des tribunaux d'exception*, *connaîtront des affaires qui naîtront des traités contractés entre la nation et des particuliers* [1]. Conformément à ces principes, la loi des 27 avril et 6 juillet 1791 porte : «art. 10. Sont exceptées de la présente loi les affaires dans lesquelles la nation plaide *directement* [2] contre des particuliers en qualité de créancière ou *débitrice;* toutes les affaires de cette nature, *actuellement pendantes* [3], aux diverses sections du Conseil, ou la ci-devant Cour des aides de Paris, seront portées à l'un des six tribunaux de Paris, etc.»

Il n'y avait là de dérogation que pour la compétence territoriale.

Mais un autre article, qui semble contrarier plus gravement les principes, est ainsi conçu :

«Art. 11. Dans les dispositions du précédent article *ne peuvent être compris* les objets soumis, par les décrets, à l'examen du commissaire liquidateur et *à la décision de l'Assemblée nationale.*»

Cette disposition ne provoqua ni résistance ni critique; il faut donc admettre que, dans la pensée des représentants, elle ne faisait échec ni aux principes défendus avec succès, les 17 et 18 avril, par de Folleville et Camus, ni à ceux que venait d'exposer Le Chapelier, dans son rapport, ni à l'économie particulière de l'article 10 de la loi; d'où il suit que la réserve finale demande à n'être pas entendue comme ayant pour but ou pour résultat de dérober subrepticement à la connaissance des tribunaux civils la connaissance de matières qu'on venait d'abandonner à leur examen; ce procédé n'eût pas été digne du législateur et l'on ne saurait en présumer l'emploi. Dès lors, l'article 11 cité plus haut signifie seulement que les liquidations déjà entreprises suivront leur cours, sans pouvoir être retardées et modifiées, par la continuation, devant l'autorité judiciaire, d'instances antérieurement portées devant le Conseil d'État; cette mesure temporaire et exceptionnelle était dictée par l'impérieux besoin de régler à bref délai la dette publique : elle n'impliquait pas, pour l'avenir, dessaisissement indéfini et général de la juridiction de droit commun, pour statuer sur les litiges pouvant aboutir à des condamnations pécuniaires contre l'État.

L'Assemblée se décerna une autre prérogative qu'avec la plus forte incli-

[1] Séance du 27 avril 1791.

[2] Amendement de Defermon.

[3] Amendement de Bouche.

nation pour la prédominance parlementaire il est difficile de considérer comme devant appartenir au pouvoir législatif : elle se réserva le dernier mot dans les difficultés en matière d'élections administratives, judiciaires ou ecclésiastiques [1].

Le comité de Constitution refusait aux tribunaux, comme n'étant pas un objet judiciaire, la connaissance des contestations, en matière électorale; il l'enlevait au pouvoir exécutif, parce que «la liberté serait en danger»; le Corps législatif se trouverait encombré, disait-il, par tant d'affaires; une Cour spéciale aurait des inconvénients; donc les administrations départementales, mieux placées pour se rendre compte des faits, méritaient la préférence [2].

Mais on éleva tout d'abord une objection contre l'indivisibilité que proposait le comité dans la compétence; il fallait distinguer entre les formes des opérations collectives et les aptitudes individuelles, pour exercer les droits civiques; dans le second cas, il s'agissait d'une question d'État du ressort des tribunaux [3]. D'autres orateurs voulaient que la possession de ces qualités fût appréciée par les assemblées électorales [4]. La compétence judiciaire, pour le tout, fut également soutenue [5]. L'Assemblée, fort hésitante, renvoya le projet au comité, qui soumit de nouvelles dispositions consacrant la compétence des Directoires, pour les formes des opérations, et celle des juges ordinaires, pour les conditions de capacité [6]. De violentes protestations accueillirent ce système [7], et l'on dut encore remettre les débats [8]; Le Chapelier obtint la consécration du renvoi aux tribunaux, pour les questions d'aptitude; d'André chercha en vain à effrayer ses collègues [9]; mais il ne se défiait pas moins des administrations départementales et parvint à faire voter le recours au Corps législatif, contre les décisions de ces assemblées.

Ainsi, par défiance de l'administration supérieure, on avait résolu de partager, entre les tribunaux civils et le Corps législatif, les attributions contentieuses des anciens Conseils du roi; il ne restait plus qu'à savoir s'il subsisterait des juridictions territoriales dépendant du pouvoir administratif.

[1] Loi des 15-27 mars 1791.

[2] Séance du 2 mars 1791; rapport de Démeunier.

[3] Tronchet et Le Chapelier parlèrent dans ce sens.

[4] Robespierre, Buzot, Briois-Beaumetz, d'André.

[5] Mirabeau.

[6] Séance du 13 mars 1791.

[7] De Copart, Alexandre de Lameth et Robespierre.

[8] Au lendemain.

[9] Il cherchait à faire envisager comme redoutable une puissance qui réunirait «au droit de disposer de la fortune et de la vie des citoyens, celui de disposer de leur état politique».

Dès le 22 décembre 1789, par l'organe de Thouret, le comité de Constitution avait exposé ses vues à ce sujet. Il réprouvait les tribunaux d'exception et sentait le besoin de rendre à la justice ordinaire tout ce qu'on lui avait enlevé. «Mais, ajoutait le rapport, telle est la complication des affaires d'un grand royaume, telle est leur immense variété que les juges de paix, les tribunaux de district, les tribunaux de département et les cours supérieures ne pourraient, sans de graves inconvénients, juger certaines discussions d'une nature particulière. Il (le comité) proposera donc d'établir, dans chaque département, *un tribunal d'administration,* qui jugera, *d'après des lois précises et des formes déterminées,* les affaires contentieuses qui peuvent s'élever, à l'occasion de l'impôt ou relativement à l'administration.»

En réalité, les seuls objets indiqués, comme devant être soumis à cette juridiction, étaient :

1° Les demandes en dégrèvement d'impôts directs, et ce en dernier ressort;

2° Les contestations relatives aux impôts indirects, sauf appel *devant les cours supérieures de justice ordinaire*[1];

3° Le contentieux en dernier ressort des travaux publics.

Mais, quand vint en discussion le projet d'organisation judiciaire, dans lequel étaient comprises les dispositions sur le contentieux administratif, d'une part, les choses n'étaient plus entières; l'Assemblée avait remis, successivement, aux mains des Directoires départementaux, le soin de statuer sur : les réclamations, en matière d'impôts directs[2], d'élections aux assemblées locales[3] ou aux fonctions curiales[4].

D'autre part, le 9 août 1790, Pezons (de la Lozère) s'éleva contre le système du comité; il lui parut tout simple et naturel d'investir les membres des Directoires de la prérogative de juger. «Ces hommes, dit-il, choisis par le peuple, *pour un temps court,* et toujours en activité, doivent *conduire* toutes les affaires de l'administration. Pourquoi ne videraient-ils pas les affaires contentieuses *qui en dépendent?* Auront-ils *moins de lumières,* moins d'équité que les anciennes *Assemblées d'États* ou leurs commissions[5], que les intendants, que les Cours des aides?... Les administrateurs sont, sans

[1] Dans son deuxième projet, le comité accordait aussi le dernier ressort, afin d'effacer ce qu'avait de bizarre l'appel devant une juridiction civile, quand on retenait le jugement, au premier degré, pour l'administration. Néanmoins la loi des 27 avril=25 mai 1791 ouvrit un recours, devant le tribunal de cassation, contre les jugements des Directoires de district relatifs aux taxes indirectes (art. 20).

[2] L. 6=13 juin 1790.

[3] Instruction du 12 août 1790.

[4] L. 12 juillet=24 août 1790 (art. 3).

[5] Il y avait là une équivoque; les bureaux de finances existaient dans des pays d'États, ainsi que les intendants; les commissions intermédiaires ne s'occupaient donc que des impôts directs répartis, entre les districts, par les États.

doute, plus propres que des juges à vider les différends, avec ce *dégagement de tout l'appareil de la chicane.*»

Toutefois, en matière de travaux publics, Pezons demandait que l'assemblée départementale tout entière statuât, à raison du rôle intéressé du Directoire, dans les actes faisant grief aux tiers.

Au sein d'une Chambre qui comptait 1,200 députés, dont un certain nombre étaient des gens pratiques, il semble que d'énergiques protestations aient dû faire justice de cet étrange sophisme qu'il fallait préférer des individualités élues, sans conditions d'aptitude, et appelées, «pour un temps court», aux affaires, à des hommes initiés à la connaissance et accoutumés au respect du droit. Mais nul ne se leva, pour confondre un pareil langage qui produisit une grande impression.

En conséquence, le 6 septembre, Démeunier, au nom du comité de Constitution, apporta et fit voter un projet remanié qui dépassait les vœux de Pezons, puisqu'il donnait aux Directoires seuls le contentieux des travaux publics [1].

Mais, les Directoires, en jugeant, étaient exposés, par leur inexpérience des lois, à méconnaître les droits des parties : qui censurerait leurs actes et redresserait leurs erreurs? Cette question n'échappa point à l'Assemblée, qui eut à l'examiner, en s'occupant de l'organisation du ministère; il fut décidé que les ministres formeraient un Conseil d'État [2] siégeant sous la présidence du roi et appelé, entre autres fonctions, à résoudre :

1° «Les difficultés», dans «les affaires dont la connaissance appartient au pouvoir exécutif, tant à l'égard des objets dont les corps administratifs et municipaux sont chargés, *sous l'autorité du roi*, que de toutes les autres parties de l'administration générale»;

2° Les cas de nature à entraîner «l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs et la suspension de leurs membres [3], conformément à la loi [4]».

Ce terme de «difficultés», à l'époque du Consulat [5], parut assez compréhensif pour embrasser tout le contentieux administratif et le jugement des conflits d'attributions, entre les tribunaux et l'administration [6]. En 1791, au contraire, la portée de l'expression fut débattue et restreinte aux plus strictes limites; on eut soin de stipuler qu'il s'agissait, à l'égard des

[1] L. des 6, 7=11 septembre 1790.

[2] Le projet primitif du comité de Constitution comportait un *Conseil intime*, pour les affaires de politique générale (ancien Conseil d'en haut) et un *Conseil d'administration*, pour la catégorie d'objets énoncés ci-dessus. Après plusieurs renvois successifs, le texte revint modifié, dans le sens définitivement adopté.

[3] L. 27 avril=25 mai 1791, art. 17.

[4] L. 15=27 mars 1791, art. 27, 28, 33 à 35.

[5] Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 52.

[6] Arrêté consulaire du 5 nivôse an VIII, art. 11.

corps départementaux et municipaux, des seuls objets relevant de *l'autorité du roi*, c'est-à-dire de ceux d'administration pure qu'énumèrent les lois des 14=22 décembre 1789 et 22 décembre 1789=8 janvier 1790, mais nullement des contestations spécifiées dans la loi des 6, 7=11 septembre 1790 où, en donnant aux Directoires un pouvoir souverain, par le dernier ressort, on entendait soustraire entièrement le contentieux territorial au contrôle de l'autorité centrale; c'est du reste ce qu'atteste la discussion qui eut lieu sur la loi organique du ministère; Regnauld de Saint-Jean-d'Angely déclara hautement[1] qu'il ne devait «*y avoir de décision du Conseil, en aucune matière*» (contentieuse), notamment pour les impôts; cette remarque fut appuyée par Démeunier, rapporteur, qui proclama que tel était le sentiment du comité de Constitution et crut utile d'ajouter, quoique ce fût surabondant, qu'il ne devait pas plus exister de recours devant le tribunal de cassation qu'au Conseil d'État.

Ainsi, les contribuables et autres adversaires de l'administration, lésés dans leurs droits, n'avaient qu'à en prendre leur parti : on leur refusait tout moyen de faire apprécier les griefs juridiques dont ils auraient à se plaindre, de la part des administrateurs statuant sur le mérite ou les effets de leurs opérations; de sorte que «les difficultés» sollicitant l'examen du Conseil d'État n'avaient rien de commun avec les instances portées devant des Directoires départementaux.

En ce qui concerne les mesures disciplinaires, elles étaient déjà prévues et n'offraient qu'un caractère provisoire, puisque aussitôt après les avoir prises le Gouvernement devait en référer au Corps législatif, lequel se réservait de les lever ou maintenir[2].

Quant à l'annulation des actes, elle pouvait être prononcée d'office, dans un intérêt d'ordre général[3], ou bien sur la réclamation des intéressés[4]. Dans ce dernier cas, avait-elle un caractère contentieux? L'affirmative a été admise, depuis longtemps, par la jurisprudence, afin de procurer une voie de recours, en matière de pure administration, pour cause d'incompétence[5], d'omission des formes substantielles[6] et, ensuite, de détournement de pouvoirs[7].

[1] Séance du 11 avril 1791.

[2] L. 15=27 mars 1791.

[3] L. 27 avril-25 mai 1791.

[4] L. 7=14 octobre 1790 (art. 3).

[5] Conseil d'État 17 brumaire an IX, *Hospices d'Angers;* 9 ventôse an X, *Veuve Fleury;* 16 frimaire an XIV.

[6] Conseil d'État 21 janvier 1829, *Brière;* 18 mai 1837, *Terscher;* 5 juin 1838, *Wille;* 26 août 1842, *Mimault;* 2 avril 1849, *Dalloz-Funh;* 6 mars 1856, *Baril; Contrà,* avis doctrinal du 20 juillet 1820.

[7] Conseil d'État 14 juin 1852, *Duchesne;* 4 mai 1854, *Syndicat des arrosages de Sainte-Cécile.*

Mais on n'avait certes pas soupçonné, à l'origine, ce que produirait, dans l'avenir, la faculté d'adresser au chef de l'État des réclamations contre les actes par lesquels des corps administratifs auraient outrepassé leurs pouvoirs. Lorsque l'Assemblée constituante reconnut, par un décret interprétatif, l'existence de cette voie de recours, ce fut à l'occasion d'un conflit, entre le Directoire de la Haute-Saône et la municipalité de Gray; l'*intérêt public* était donc seul en jeu, et on l'avait aussi exclusivement en vue; il était loin de la pensée du législateur que, par la suite, l'exercice de ce recours serait, au contraire, subordonné à deux conditions : 1° un intérêt direct à obtenir l'annulation de l'acte reproché; 2° un droit personnel lésé.

Il est, par suite, fort heureux qu'en chargeant le chef de l'État de censurer les actes administratifs, l'Assemblée constituante n'ait pas compris le caractère double de cette attribution, car, nous l'avons dit, en consultant les débats qui permettent de pénétrer la pensée du législateur, de 1789 à 1791, on voit clairement apparaître la volonté ferme et persévérante de ne laisser au Gouvernement, dans les matières contentieuses, aucune juridiction.

Sous la dictature conventionnelle et la Constitution directoriale, les tribunaux civils furent dessaisis de deux objets qui, à travers les changements ultérieurs de régime politique, sont restés dans les dépendances du contentieux administratif.

On a vu précédemment que, sauf réserve des affaires en cours de liquidation, l'Assemblée constituante avait expressément admis la compétence judiciaire, pour les causes où la nation était actionnée comme débitrice. L'Assemblée législative donna un éclatant témoignage de respect pour ce principe. Le peintre de Rossel, par voie de pétition, avait obtenu [1] du parlement un ordre d'estimer le prix de tableaux de marine exécutés pour le compte de l'État. L'agent du Trésor public écrivit à l'Assemblée que cette mesure arrêtait «*la marche du pouvoir judiciaire*», saisi «d'une contestation», entre ledit agent et de Rossel; sur quoi, le Corps législatif, connaissance prise des pièces, «considérant que *rien n'est plus instant que d'assurer à toutes les autorités constituées l'exercice du pouvoir qui leur est délégué par la Constitution*», rapporta son précédent décret [2].

La Convention maintint, à son tour, d'une manière expresse, le droit commun, pour les litiges où l'État était engagé, à titre de débiteur, en édictant la disposition ci-après :

«Toutes instances ou contestations actuellement pendantes, entre l'*agent du Trésor public* ou l'inspecteur du domaine et *les particuliers se prétendant créanciers de l'État*, pour prêts faits au Trésor public ou pour toutes indemnités et réclamations litigieuses de toute nature, seront, *dans les diffé-*

[1] Décret du 2 juin 1792.

[2] Lois des 10-24 même mois.

rents tribunaux où ces instances sont ou seront pendantes, jugées de préférence à toutes autres, sur la poursuite et diligence des commissaires nationaux près ces tribunaux, qui seront tenus d'en justifier au ministre de la justice [1]. »

La même loi où se rencontrent les prescriptions qu'on vient de rappeler autorise le directeur général de la comptabilité à liquider, «sous sa responsabilité et sans rapport préalable du comité de liquidation» : 1° toutes les créances *constituées;* 2° toutes les créances *exigibles* ne dépassant pas 3,000 livres; 3° tous les titres de maîtrise et d'offices de perruquier.

Cette simplification de rouages était demandée dans le rapport de Cambon, qui s'en explique ainsi : «Vous éviterez les retards considérables qu'éprouvent les rapporteurs du comité de liquidation, pour obtenir la parole, ce qui occasionne des réclamations fondées... Le Directeur général rendra compte de ses opérations au bureau de comptabilité, où elles seront revues par les vérificateurs qui sont *surveillés par des commissaires* et seront ensuite soumises à la vérification du Corps législatif. La nation aura une garantie plus certaine, puisque la vérification sera faite par des agents responsables, au lieu que, dans ce moment, le Directeur général de la liquidation rend compte de ses opérations au comité de liquidation; les rapports étant surchargés de pièces qui absorbent tout le temps du rapporteur qui les vérifie, le comité et l'assemblée se reposent sur sa loyauté, par l'impossibilité qu'il y a de tout vérifier. »

L'expédient indiqué, pour remplacer l'examen du comité de liquidation, consistait à faire revoir le travail du liquidateur par des agents chargés de procéder à l'apurement des gestions de comptables.

Il y avait là une confusion, entre l'étude préalable à l'ordonnancement et la vérification postérieure au payement. Mais, comme l'Assemblée constituante avait érigé le Corps législatif en juridiction financière, il n'y avait guère d'inconvénient à intervertir les actes de contrôle. Quoi qu'il en soit, le moyen d'accélération consacré laissait subsister, on vient de le dire, les formalités antérieurement établies, lorsque les liquidations portaient sur des sommes supérieures à 3,000 livres. Il paraît que cette réserve rendait inefficace la réforme introduite, car un mois s'était à peine écoulé que le *Bulletin* de la Convention renfermait ce paragraphe caractéristique, dans son laconisme :

«*On fait la motion* et la Convention décrète que toutes les créances contre l'État seront liquidées *administrativement* [2]. »

Ainsi, nul rapport écrit ou verbal, aucun débat, n'a précédé l'adoption de ce décret, qui ne sembla par conséquent ni soulever de difficultés, ni contrarier les principes reçus.

(1) Loi du 24 août 1793 (art. 222).
(2) Décret du 26 septembre 1790.

Et en effet, il saute aux yeux qu'en votant l'acte précité, la Convention se bornait à supprimer la réserve inscrite, peu de temps auparavant, pour fixer l'importance des dettes dont le directeur général de la liquidation pourrait proposer le payement, sans interposition du comité législatif. La nécessité de cette généralisation avait été, en quelque sorte, pressentie par Cambon, lorsqu'il disait dans son rapport :

«Le succès de l'opération que nous vous proposons *dépend essentiellement de l'activité de son exécution.*»

Si une telle interprétation ne semblait que spécieuse, on pourrait ajouter qu'elle se trouve confirmée par la loi rendue sous le Directoire, pour déclarer que le directeur général de la liquidation *continuerait* à s'occuper de «*toute* la dette exigible des hôpitaux antérieure au 23 messidor an II», date du décret ordonnant la vente des biens hospitaliers.

Or c'est précisément la dette exigible que, du 24 août au 26 septembre 1793, ce fonctionnaire n'arrêtait *qu'en partie,* sans la soumettre au comité de liquidation, tandis qu'en 1797 on le suppose investi du soin de la régler provisoirement *tout entière :* sur quel fondement? D'après quel texte? Il n'en existe pas d'autre que le décret du 26 septembre 1793.

«Liquidation administrative», dans ce dernier acte, est donc opposé à «liquidation *législative*», par le comité spécial; ce terme signifie que les crédits à ouvrir seront fixés sur la proposition immédiate du directeur général qui, plus tard, put *statuer* sur celles des créances n'excédant pas 800 livres [1].

Pour donner au décret précité une portée plus étendue, il faut substituer à l'expression employée par le législateur une formule toute différente ou bien admettre qu'on a confondu des choses parfaitement distinctes. Liquider une créance, c'est en déduire et fixer l'importance numérique, en prenant pour base des éléments qui s'imposent à la fois au débiteur et au créancier; mais, si les titres sont douteux ou du moins contestés, il faut alors se livrer à une opération préliminaire : c'est la reconnaissance des droits et obligations; cela sort absolument du rôle d'un liquidateur et devient la mission des juges, si l'on ne parvient pas à se mettre d'accord sur la réalité et les effets des engagements invoqués.

Nous avons vu qu'au temps de l'Assemblée constituante ce départ d'attributions avait été défendu, avec véhémence, par de Folleville et Camus, puis consacré par le législateur; il resta hors d'atteinte, deux ans plus tard [2], et nul n'osa l'attaquer.

Voilà donc à quoi se réduit le décret où la jurisprudence a cru trouver la source du pouvoir exorbitant qu'aurait l'État débiteur de se faire lui-même juge du droit d'autrui, tandis qu'il s'agit, seulement, dans l'acte dont

[1] Décret du 9 fructidor an III.

[2] Voir plus haut, le texte de l'article 222 de la loi du 24 août 1793.

on excipe, d'élargir le cadre où pouvait se mouvoir le directeur général de la liquidation, pour provoquer personnellement des décrets portant ouverture de crédits, en vue de libérer la nation.

Mais il ne faut pas perdre de vue que, suivant l'acte institutif de son emploi, le directeur de la liquidation avait seulement à s'occuper de «reconnaître, déterminer et liquider *l'arriéré*»; de vérifier *les faits* (et non les droits) nécessaires *pour parvenir* à la... liquidation, alors confiée à des comités législatifs [1], qui devaient s'incliner devant les titres fixés contradictoirement [2].

Rien, ni dans le texte, ni dans l'esprit, soit de la loi organique, soit des actes subséquents, n'implique l'idée d'une juridiction, d'un pouvoir propre de décision, puisque, au contraire, le directeur devait se borner à *soumettre* les cas où il estimait qu'il n'y avait pas lieu à liquidation.

Enfin, dans la pratique et pendant de longues années, jamais le décret du 26 septembre 1793 n'a été entendu comme posant le principe que, désormais, l'État débiteur ne serait plus justiciable des tribunaux.

C'est en l'an v, pour la première fois, que l'on voit apparaître cette maxime empruntée à l'ancien régime et si énergiquement répudiée, depuis 1790.

Le Directoire exécutif prit une résolution longuement motivée, pour enjoindre au ministère public, près le tribunal de cassation, de déférer à ce corps des jugements civils portant des condamnations contre l'État. On soutenait que l'ingérence de l'autorité judiciaire compromettrait la marche des services publics; que le règlement et le mode de payement des créances sur le Trésor étaient des «opérations administratives»; d'où la conséquence que la connaissance des difficultés échappait aux tribunaux judiciaires [3]. Plusieurs lois sont visées dans le préambule : celle du 26 septembre 1793 n'y figure pas, et le Directoire n'eût certes point manqué de l'invoquer, s'il avait cru que ce texte fût favorable à sa thèse, puisqu'il citait, avec satisfaction, un seul et unique jugement de tribunal conçu dans le sens de la compétence administrative.

Antérieurement à cet arrêté de principe, inséré au *Bulletin des lois*, le Directoire avait dessaisi, par la voie du conflit, le tribunal de la Seine d'une demande dirigée contre un garde-magasins de l'armée, en payement de transports d'objets approvisionnés dans ces magasins; quelles considérations faisait valoir le ministre de la justice, dans sa décision confirmée par le Gouvernement? Qu'«il est sans exemple que, même *en vertu de condamnations régulières et légales contre la République*, on ait procédé par saisie d'effets ou de biens nationaux»; que «*L'EXÉCUTION des jugements qui*

[1] Loi des 16 et 22 décembre 1790.
[2] Voir ci-dessus la discussion sur le rapport de Lanjuinais.
[3] Arrêté du 2 prairial an v.

interviennent, DANS LES TRIBUNAUX, *contre la République, est essentiellement administrative*»; que, «s'il en était autrement, il dépendrait des créanciers de la nation d'arrêter toutes les recettes de la Trésorerie nationale, de diriger seuls ses paiements, de saisir tous les approvisionnements des armées, de paralyser tous les établissements publics, d'arrêter tous les services et de renverser le Gouvernement [1].»

Aucune loi n'est visée que celles des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III.

Après la revendication doctrinale des instances où l'État était mis en cause, comme débiteur, d'autres arrêtés validèrent des conflits : nulle part on ne rencontre une allusion au décret de 1793 [2].

Dans les premiers temps du Consulat, le Conseil d'État eut à se prononcer sur la même question, qu'il résolut au profit de l'autorité des ordonnateurs [3]; il n'excipa que de la nature des actes à effectuer et nullement d'une loi des assemblées révolutionnaires; le tribunal de cassation, à son tour, fut saisi du point controversé : il étaya ses décisions de la même manière que le Conseil d'État [4]. Merlin, dans son réquisitoire introductif, excipa unique-

[1] Arrêté du 28 fructidor an IV.

[2] Arrêtés des 4 nivôse, 2 et 6 germinal, 8 prairial, 4 fructidor an VI; 2 vendémiaire, 24 nivôse et 26 pluviôse an VII.

[3] Arrêts des 13 brumaire an IX et 27 messidor an XI.

Dans la première espèce, il s'agissait d'un comptable public qui avait fait traite sur l'un de ses collègues; l'arrêt porte, à juste titre, «que la matière est toute administrative».

Dans la seconde espèce, les circonstances n'étaient pas semblables, et la raison déterminante admise fut que «l'arrêté du 2 prairial an V et celui du 13 brumaire an IX avaient *décidé* que les contestations relatives au payement des fournitures faites, pour le compte du Gouvernement, entre les particuliers et les agents du Gouvernement, devaient être jugées administrativement; que ces décisions ont été confirmées par l'arrêté du 19 thermidor an IX».

Or l'arrêté de l'an V ne décidait et n'avait point à décider sur une question juridictionnelle, sauf par voie de règlement des conflits, c'est-à-dire dans des cas particuliers et non d'une manière générale; l'arrêté du 13 brumaire an IX ne statuait pas entre *un particulier* et un agent de l'État; quant à l'arrêté du 19 thermidor de la même année, il déclare que des conseils de préfecture ont, à tort, connu de difficultés sur des marchés de fournitures relevant de la compétence du Conseil d'État et dispose que *les préfets* statueront, d'abord, sur ces sortes de contestations, ce qui ne pouvait empêcher les parties de se pourvoir directement devant les véritables juges.

Un troisième arrêt du 3 thermidor an XI, visant les lois du 8 août 1790 et du 13 frimaire an VIII, porte «que desdites lois et de toutes celles rendues sur la matière il résulte *évidemment* que, soit qu'il s'agisse de fixer la somme due à la Trésorerie..... soit qu'il s'agisse de liquider ce qui peut être dû par la République, l'Administration est seule compétente pour prononcer».

[4] Civ. Cassation 13 pluviôse an VIII et 11 messidor an X.

ment des considérations exposées par le Directoire[1], pour établir que l'intervention judiciaire serait capable de suspendre la marche des services publics.

Or la jurisprudence administrative elle-même s'est chargée de calmer ces alarmes. Dans les premières années de l'Empire, un créancier avait obtenu, contre le Trésor, un jugement irrévocable; il le signifia au ministre des finances, qui prononça le renvoi en liquidation générale de l'arriéré; le créancier déçu forma, vainement, un recours par la voie contentieuse[2]. La reconnaissance judiciaire des droits privés était, par là, démontrée compatible avec les règles protectrices des deniers publics.

Un autre correctif a été apporté aux inconvénients aperçus, dans la compétence des tribunaux, pour consacrer les droits des tiers contre l'État: c'est le caractère purement *déclaratif* et non *constitutif* des décisions rendues[3].

Ainsi, dans une espèce, la créance avait été reconnue en 1817; mais, comme elle remontait à 1777, on lui opposa la déchéance encourue[4].

Dans deux ordonnances contentieuses rendues, sous la Restauration, au rapport de M. de Cormenin, on se borne à affirmer l'incompétence de l'autorité judiciaire en matière de reconnaissance des dettes publiques[5] : il n'est pas question, dans les visas, du décret de 1793. Plus tard, on essaya de justifier la confusion, entre le rôle d'ordonnateur des dépenses et celui de juge des titres, au moyen des lois annuelles de finances[6], qui fixaient des délais pour la production de pièces, sans s'expliquer sur le mode de consécration des droits créés[7].

Puis, au rapport de Macarel, on emprunta, dans le style des arrêts[8], la formule doctrinale de Cormenin[9], pour définir les pouvoirs administratifs, à l'égard de la dette publique. Enfin, à une époque plus rapprochée, le décret du 26 septembre 1793 devint le pivot de la compétence

[1] Voir Sirey, *Recueil des arrêts* (11 messidor an x).

[2] Conseil d'État 24 juin 1808.

[3] Conseil d'État 8 août 1821, 1er novembre 1826, 27 février 1835, 8 janvier et 24 mai 1836, 23 avril 1837, 19 avril 1838, etc.

[4] Conseil d'État 8 août 1821.

[5] Conseil d'État 13 novembre 1822 et 4 février 1824.

[6] Conseil d'État 9 décembre 1831.

[7] Notamment loi du 25 mars 1817, visée dans l'arrêt de 1831.

[8] Conseil d'État 17 juin 1835.

[9] *Cours de droit administratif*, V° *Dettes de l'État*; l'éminent auteur, pauvre en citations, comme rapporteur des arrêts de 1822 et 1824, accumule, au contraire, dans son ouvrage, les énonciations de *dates*, mais non de *textes*, dont *pas un* ne justifie ses assertions; il place même au 25 germinal an v l'arrêté directorial du 2 de ce mois; Macarel, dans l'ordonnance contentieuse de 1835, a religieusement reproduit jusqu'à cette erreur de quantième.

attribuée aux ordonnateurs des dépenses, pour juger le mérite des titres de créances[1].

C'est donc avec raison qu'un des hommes qui ont le plus fait autorité au Conseil d'État, pendant trente ans, a pu dire : «Dans les matières administratives, la jurisprudence *n'est pas seulement l'explication et le commentaire* de la loi ; souvent elle la supplée et *même la remplace*[2].»

En 1795, un nouvel et important objet vint accroître les attributions judiciaires réservées au parlement. La Convention renvoya «toutes les pétitions et questions relatives à la validité ou nullité des adjudications de domaines nationaux[3], toutes les réclamations des acquéreurs[4] à son comité des finances auquel fut bientôt adjoint celui de législation[5].

Mais, après la dissolution de l'Assemblée, le dessaisissement des tribunaux civils, en pareille matière, devait-il survivre à l'existence d'un corps qui avait assumé tous les pouvoirs, alors que le nouveau pacte fondamental défendait, même au législateur, d'entreprendre sur les attributions de l'autorité judiciaire ?

En tout cas, le «renvoi des pétitions» à des comités conventionnels impliquait-il le pouvoir de juger ou seulement celui d'instruire ? Dans l'hypothèse où une délégation aurait été virtuellement accordée, pour statuer, fallait-il réserver les droits de propriété des tiers et s'en tenir à l'appréciation de la régularité des formes suivies pour les ventes ? Les comités législatifs embrassèrent, sur les deux points, la solution favorable à leur plénitude d'attributions ; seulement, ils soumirent à l'Assemblée toute nullité de vente emportant retrait de déclaration de nationalité d'un bien[6], tandis qu'ils se regardèrent comme ayant qualité pour faire droit à une revendication d'immeubles saisis par suite d'émigration[7].

Ces deux questions embarrassèrent beaucoup les deux Conseils, pendant la durée du régime directorial.

Par une résolution, en forme de loi interprétative, on déclara :

(1) Conseil d'État 5 décembre 1855 (M. Marchand, rapporteur) ; il est dit, dans cet arrêt, que le décret de 1793 aurait «proclamé» un *principe* «devenu l'*une des bases de notre droit public*».

(2) Boulatignier, biographie de Macarel. — Voir, dans le même sens, *École des communes*, année 1862, le début d'un article de M. Léon Aucoc, d'une portée toutefois moins compréhensive.

(3) Décret du 1er fructidor an III.

(4) Décret du 1er complémentaire an III.

(5) Décret du 15 vendémiaire an IV.

(6) Décret du 29 fructidor an III, qui rapporte celui du 18 août 1792, en tant qu'il avait rangé, parmi les biens de congrégations laïques, l'établissement scolaire formé à Toulouse par la demoiselle Fourqueveaux.

(7) Arrêté du comité des finances du 2 brumaire an IV (domaine des Feuillants, à Bordeaux ; annulation de la vente).

1° Que, lorsqu'il y avait eu adjudication prononcée suivant les règles prescrites, l'adjudicataire ne pouvait être dépossédé qu'autant que les droits de propriété auraient été *préalablement reconnus* et que le domaine n'eût pas été *jugé* national; qu'il n'appartenait qu'aux tribunaux de prononcer» sur les titres litigieux «et qu'*après leur jugement*» les autorités administratives étaient appelées à «statuer tant sur la validité des ventes que sur les indemnités» pouvant être dues;

2° Que l'éviction d'un acquéreur de bonne foi intervenue, quand les parties dissidentes sont encore devant les tribunaux, ne pouvait «être regardée que comme un acte de législation», excédant les pouvoirs d'un simple comité parlementaire, «ou un empiètement sur l'autorité judiciaire[1]».

Le lendemain du jour où était adopté cet acte important, un décret de la Convention était également annulé, parce qu'il rétractait une déclaration de nationalité d'un bien déjà vendu[2].

Dans les deux espèces citées, les parties furent remises «au même état qu'elles étaient» avant les actes censurés, sauf, par elles, à se pourvoir devant les tribunaux.

A la fin de l'an IV, sur une pétition des héritiers de Saint-Amand, la commission du Conseil des Cinq-Cents proposa de rapporter les décrets des 1er fructidor an III et 29 vendémiaire an IV, dérogatoires au droit commun[3]. Après une discussion qui se prolongea pendant trois séances et une première épreuve déclarée douteuse, le Conseil adopta la question préalable[4], qui laissait en suspens le point controversé; quelques mois après,

(1) Loi du 27 fructidor an IV.

(2) Loi du 28 fructidor an IV. — Les débats furent très vifs; devant le Conseil des Cinq-Cents, ils durèrent trois jours (20 messidor, 15 et 17 thermidor); devant le Conseil des Anciens, la commission proposait de rejeter la résolution des Cinq-Cents, qu'elle tenait pour incomplète et dépourvue du «degré de justice» dont elle était susceptible. Roger Ducos et Bonnesœur soutinrent le bien-fondé de l'application du décret de 1792. Tronchet répondit: «*Comme nous n'avons pas le droit de juger,* je me garderai bien d'aucune discussion qui pourrait influencer l'opinion des juges. La résolution contient deux articles; le premier rapporte le décret du 29 fructidor (an III), qui ne pouvait subsister, *parce qu'il prononçait la nullité d'une vente, ce qui était un jugement que le Corps législatif n'avait pas le droit de rendre.*»

(3) Séance du 1er fructidor an IV; débats continués les 7 et 8 vendémiaire an V.

(4) Séance du 8 vendémiaire an V.

Les orateurs furent: Bornes, rapporteur; Siméon et Jourdan, dont le Conseil ordonna que les discours seraient imprimés (tous deux étaient en faveur du projet de la commission); Dubois des Vosges et Lecointe Puyraveau. Les trois premiers de ces députés parlèrent en jurisconsultes savants et pratiques; Dubois des Vosges établit, dans les litiges, une distinction consacrée ultérieurement, par la jurisprudence, entre les critiques de forme des procès-verbaux administratifs et les reven-

la même Assemblée vota un projet de loi portant que «*toutes* les contestations, sur les ventes de biens nationaux», *continueraient* «d'être décidées *administrativement*[1]». Mais la résolution échoua devant le Conseil des Anciens[2].

Le Directoire s'en émut, parce que ce rejet était un désaveu de la jurisprudence adoptée, par la voie du conflit d'attributions[3]; il adressa un message au Conseil des Cinq-Cents, pour l'adjurer de remettre, aux mains de l'administration, l'autorité nécessaire, afin de rendre définitif le sort des adjudications[4]. Mais, pour être logique, il aurait fallu interdire aux corps administratifs eux-mêmes de résilier les ventes, sans quoi le caractère incommutable des aliénations n'était pas certain, et les acquéreurs sérieux pouvaient se regarder comme ayant moins de sûreté avec des juges administratifs qu'avec des magistrats véritables.

Quoi qu'il en soit, la démarche du Gouvernement resta sans suite, ce qui n'empêcha pas de continuer la revendication, sur conflits, des procès relatifs aux ventes nationales[5].

Mais le ministre des finances déclinait, alors, toute compétence, soit pour statuer en appel, sur les arrêtés des administrations départementales, soit pour prononcer en premier ressort; Lambrecht, ministre de la justice, rédigea un long rapport où il s'efforçait de démontrer la compétence de l'autorité administrative, du moins quand une vente avait été consommée[6]. Le Directoire s'appropria l'avis du garde des sceaux, en ordonnant qu'il fût publié au *Bulletin des lois*, «comme *proclamation* relative à l'*exécution* des lois[7]»; il sanctionna ensuite, dans ses décisions sur conflits, le départ d'attributions proposé entre l'administration et la justice[8].

dications de propriété; Lecointe Puyraveau ne s'attacha qu'à l'intérêt politique de l'irrévocabilité des ventes; on lui fit remarquer que les acquéreurs n'avaient rien à craindre des évictions, puisqu'ils conservaient un recours contre l'État.

(1) Nivôse an v.

(2) 28 du même mois.

(3) Arrêtés directoriaux des 13 floréal, 14 prairial, 16 et 21 floréal an IV, 16 frimaire et 1er nivôse an v.

(4) 18 floréal an v.

(5) Arrêtés directoriaux des 14 et 17 germinal, 1er, 3, 8, 22 floréal an v, 26 vendémiaire et 4 nivôse, 2 et 8 prairial, 4 messidor an VI, 6 et 22 vendémiaire, 14 frimaire, 1er prairial, 18 et 28 thermidor an VII, 6 vendémiaire an VIII.

(6) Rapport du 2 nivôse an VI.

(7) Arrêté du même jour.

(8) 1° Confirmations :

Arrêtés directoriaux des 4 nivôse, 24 ventôse, 14 germinal (deux actes), 2 prairial (trois actes), 8 du même mois, 4 messidor an VI, 6 et 22 vendémiaire, 14 frimaire, 1er prairial, 18 thermidor an VII, 6 vendémiaire an VIII.

2° Annulations :

Revendiquer un objet litigieux, comme étant du ressort de l'administration, c'était le retenir pour le Directoire lui-même, qui avait le pouvoir d'infirmer les décisions des agents et corps administratifs; or, à l'égard des aliénations domaniales, l'intérêt des finances donnait une irrésistible tendance à écarter, soit les demandes en nullité des adjudications prononcées et dont il aurait fallu restituer le prix, soit les réclamations d'indemnité des tiers dont on avait indûment confisqué les biens. Mais, pour expliquer ce genre d'évocations, il devenait indispensable de répondre à l'argument tiré du caractère anormal des pouvoirs déférés, à son comité des finances, par la Convention.

Arrêtés des 8 messidor, 8 et 22 thermidor an VI, 6 et 14 nivôse, 27 messidor, 11 thermidor an VII, 11 brumaire an VIII.

Les décisions rendues sont loin d'être identiques, quant aux textes visés et aux motifs fournis, pour affirmer la dévolution légale présumée; voici l'énumération des lois auxquelles on se référait :

1° L. 5 novembre 1790; elle est muette sur la juridiction;

2° D[t] 1[er] fructidor an III; il renvoyait à *un comité de la Convention* les *pétitions*, sans interdire de s'adresser aux tribunaux; d'ailleurs, la Convention assumait la responsabilité de toute la puissance publique, et l'ordre constitutionnel avait anéanti les pouvoirs exceptionnels;

3° D[t] 29 vendémiaire an IV; maintient *provisoirement* en jouissance les acquéreurs de domaines nationaux troublés, «par voie *judiciaire ou administrative, ou autrement,* jusqu'à ce qu'il ait été statué, par les comités compétents, sur la validité des ventes». C'était une revendication qui annulait aussi bien la compétence des Directoires départementaux que celle des juges de district, sans quoi il faudrait y voir une atteinte grave à la chose jugée, ce qui n'était point rassurant pour la garantie du droit de propriété;

4° L. 1[er] floréal an III, tit. V (art. 98 et 101); elle attribue à des *experts* le soin de ventiler la valeur des droits indivis entre l'État et les tiers;

5° L. 8 avril 1792 (art. 16); elle charge les Directoires de régler la portion de *revenus* à abandonner aux possesseurs de droits réels, sur les biens d'émigrés : elle se tait sur la répartition des *prix de ventes;*

6° L. 6 floréal an IV portant instruction sur celle du 28 ventôse. Elle n'a pas été insérée au *Bulletin des lois.*

7° Vote du 8 vendémiaire an V, par le Conseil des Cinq-Cents.

Il ne constituait pas *une loi,* et il était d'autant moins correct de l'invoquer que les effets de ce vote sont susceptibles d'être compris de deux manières : ou comme un refus de rapporter les décrets du 1[er] fructidor an III et du 29 vendémiaire an IV, parce qu'ils dessaisissaient, en tout ou en partie, les tribunaux, ou comme un moyen de se dérober à l'obligation de prendre nettement parti, sur une difficulté dont les débats brillants et prolongés avaient fait ressortir le caractère complexe.

D'ailleurs, le Conseil des Anciens ayant rejeté la résolution législative qui voulait que les ventes *continuassent* à être appréciées administrativement, dans le cas de contestations, l'autorité du vote des Cinq-Cents, le 8 vendémiaire, s'évanouissait.

Voici comment Merlin crut possible de raisonner, en soumettant un arrêté de conflit : « à la vérité, le comité... n'existe plus; mais (sa) suppression... n'a porté aucune atteinte au principe consacré par ces lois (visées dans le préambule), *qu'à l'autorité administrative seule appartient le droit de statuer sur le sort de biens nationaux*...; ainsi les autorités administratives ont été, *naturellement et de plein droit, subrogées en cette partie au comité des finances* [1]. »

Les lois citées étaient muettes sur le point à résoudre. Quant à la substitution invoquée, nous allons voir qu'elle se rattachait à une prétention d'un ordre plus général; c'était, au surplus, un moyen de perpétuer ce qui ne devait être qu'une dérogation temporaire aux principes du droit public et de s'investir de pouvoirs non prévus dans ceux des derniers actes de la Convention ayant pour but d'établir des institutions définitives.

En effet, lorsque la Constitution du 5 fructidor an III fut mise en vigueur, les ministres se regardèrent comme les successeurs naturellement désignés des comités de la Convention [2]. Cette idée reposait, sans doute, sur le fait que les comités ayant eux-mêmes remplacé les ministres [3], dans l'organisation des pouvoirs, de 1793 à 1795, le retour au système de direction unitaire, pour les départements ministériels, entraînait, de plein droit, la transmission des pouvoirs dévolus aux comités, pendant la période précitée.

Mais ce raisonnement péchait sous un double rapport.

En premier lieu, à supposer que l'évocation prononcée, avec renvoi aux comités, emportât, pour ceux-ci, une investiture juridictionnelle, ce n'était, en tout cas, qu'une *délégation* de certains pouvoirs que le législateur se décernait à lui-même, et non pas un acte impliquant la reconnaissance du caractère *purement administratif* des objets déférés.

Puis, en 1795, la Convention fit une loi spéciale remplaçant celle de 1791, pour définir les attributions des ministres [4], et elle n'y inséra aucun article, aucun terme d'où l'on fût autorisé à induire le dessein d'investir ces agents de l'autorité nécessaire pour trancher des différends. Bien loin d'admettre une telle prérogative, la loi organique de 1795 dispose, notamment, que les ministres sont responsables « de tout emploi de fonds publics, sans

[1] Arrêté directorial du 8 floréal an V.

On ne peut donc qu'être très surpris, en lisant, dans un arrêté consulaire du 15 brumaire an X, « *qu'un grand nombre* de lois », avant celle du 28 pluviôse an VIII, avaient « attribué le contentieux des domaines nationaux à l'autorité administrative ».

[2] Rapport de Lambrecht au Directoire (2 nivôse an VI).

[3] Décret du 12 germinal an II; ces comités relevaient de celui de salut public qui centralisait le pouvoir exécutif, d'après le décret du 18 mars 1793.

[4] L. 10 vendémiaire an IV.

un décret du Corps législatif et *une décision du Directoire*», lequel par conséquent avait seul qualité pour consentir ou refuser la mise en liquidation des créances contre l'État; le mandatement ultérieur n'était plus qu'un acte secondaire et d'exécution.

Aussi, dans la séance du 7 vendémiaire an v, Lecointe-Puyraveau déclarait-il, à la tribune du Conseil des Cinq-Cents, sans être contredit ou interrompu par personne, que les décisions ministérielles, d'après l'article 295 de la Constitution, n'avaient de force et ne pouvaient être exécutées qu'autant qu'elles avaient été confirmées par le Directoire.

Si, après l'avènement du Consulat, il y eut transport officiel au Conseil d'État des «affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres[1]», on ne saurait donc voir, dans cette mesure, une consécration de la légitimité d'un attribut exercé sous le Directoire, mais simplement l'aveu d'une situation de fait à laquelle on entendait mettre fin, sans en affirmer la valeur légale.

Sans doute la Constitution de l'an III reconnaissait aux ministres un pouvoir propre d'action, de commandement, sur les corps administratifs; mais quelle en était la nature? Il est facile de l'apercevoir. La loi fondamentale porte que les municipalités sont subordonnées aux administrations centrales de département et celles-ci aux ministres; il ne s'agit donc, dans cette disposition, que d'asseoir un ordre hiérarchique, pour procurer l'exécution des lois, règlements et actes de l'autorité supérieure.

Au contraire, ces mêmes administrations départementales recueillirent, en vertu d'une loi formelle, les attributions contentieuses dévolues, depuis 1790, aux assemblées qu'elles remplaçaient[2]; il semble que la possession de cet héritage fût de droit et qu'on eût pu s'abstenir de faire intervenir le législateur, pour en ordonner la transmission; dès lors, si la précaution parut nécessaire, il est évident que, pour abandonner aux ministres les prérogatives dont étaient investis, à titre temporaire et exceptionnel, des comités législatifs, la Convention ne se serait point crue dispensée de s'expliquer nettement à ce sujet.

L'ingérence du pouvoir législatif, dans l'apurement des comptes de payeurs, se continua de 1795 à 1799[3]; durant la même période, les tribunaux ordinaires ne furent dessaisis, par aucune loi, des divers objets renvoyés à leur examen par l'Assemblée constituante.

En résumé, de 1789 à 1795, les assemblées politiques firent tous leurs efforts pour empêcher le Gouvernement d'exercer, directement ou sur appel, une juridiction lui permettant de fixer les droits des tiers; plutôt que de laisser debout une pareille prérogative, la Constituante aima mieux déroger

(1) Arrêté consulaire du 5 nivôse an VIII (art. 11).
(2) Loi du 21 fructidor an III.
(3) Constitution du 5 fructidor an III.

au principe de distinction et de division des pouvoirs et priver les parties qui devaient plaider, devant la justice administrative, de toute garantie, pour le respect des formes essentielles et des droits établis. Cette indépendance, vis-à-vis du pouvoir central, n'était donc pas un bienfait : les juges électifs et renouvelables sont aussi suspects que des magistrats nommés, sur la proposition d'un ministre responsable, pourvus de leur titre pour un temps indéfini et révocables, seulement, pour des causes qu'on peut restreindre à des cas graves, en créant de sérieuses garanties, même sans le bénéfice de l'inamovibilité.

Le corps électoral ayant toute latitude, pour apprécier les qualités des administrateurs sortis de son sein, on ne pouvait exiger des élus des décisions aussi correctes qu'équitables; d'ailleurs, Pezons l'avait dit : les formes de procédure étaient réputées une source de gêne et de lenteur; pendant la période révolutionnaire, les plaideurs ne trouvèrent donc, devant la juridiction administrative, d'autre force protectrice que celle de la conscience plus ou moins austère, plus ou moins éclairée d'hommes mêlés aux passions politiques.

L'organisation donnée au contentieux administratif, en 1790, n'a point survécu et ne devait point survivre aux impressions complexes du moment et au trouble inévitable des esprits.

Elle atteste, à la fois, chez ses auteurs, de louables idées, de généreuses illusions et, ne craignons pas de le dire, une grande impuissance, pour résister à l'entraînement et aux préjugés.

